

# Procesos económicos y sociales emergentes en la agricultura y el desarrollo rural de América Latina. Hacia una nueva agenda para la investigación (\*)

LUIS GÓMEZ OLIVER (\*\*)

## 1. CONDICIONES GENERALES DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN AMÉRICA LATINA

### 1.1. Contexto económico global

Desde la última década del siglo pasado y en lo que va del presente siglo el desarrollo agrícola y rural de América Latina se ha visto fuertemente afectado por las transformaciones económicas mundiales, así como por los cambios en las estrategias nacionales de desarrollo y en los marcos macroeconómicos de los países de la región.

Los extraordinarios progresos técnicos, especialmente en telecomunicaciones e informática, pero también en transportes y en desarrollos tecnológicos productivos, cada vez más asimilables a un capital intelectual de alta movilidad internacional, constituyen una plataforma para numerosas interrelaciones productivas transnacionales. Asimismo, las transformaciones institucionales, como los acuerdos subregionales de integración económica y comercial, el espectacular

---

(\*) Este artículo es una adaptación de la ponencia que con el mismo título fue presentada en el «Seminario de expertos sobre crecimiento agrícola y persistencia de la pobreza rural FODEPAL/FAO», Santiago, Chile, 29 y 30 de noviembre de 2007. En atención a los requerimientos del seminario, en la ponencia se analizó el crecimiento agrícola de los países de América Latina y su relación con los cambios en la pobreza rural; asimismo, se sometió a la consideración de los participantes una serie de temas cuyo ulterior análisis podría dar mayores luces sobre dichas relaciones.

(\*\*) Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Consultor Senior de FAO.

El autor agradece los comentarios de Ana Fonseca, Luis Galeano, Absalón Machado y de los demás participantes del Seminario, los cuales fueron muy útiles en la preparación de la versión final de esta ponencia.

crecimiento de los flujos de capital, las fusiones y adquisiciones internacionales, la acelerada ampliación de las firmas transnacionales y el ritmo de crecimiento del comercio internacional –que ya significa una tercera parte de la producción mundial– han desarrollado procesos productivos en cadenas de producción-transformación-consumo por encima de las fronteras nacionales. La globalización económica se erige como el rasgo determinante del rumbo que han tomado las transformaciones en el proceso de desarrollo socioeconómico de los últimos veinte años (UNCTAD, 2007; FMI, 2004).

El proceso de globalización ha afectado fundamentalmente las economías, la organización de las sociedades y las formas de vida en los países latinoamericanos, trayendo nuevas oportunidades y también nuevos desafíos en los diferentes ámbitos socioeconómicos de los países de la región. El medio rural no ha sido excepción.

El aumento en la movilidad de personas, productos, capitales, tecnología, ideas e información no solamente se ha dado en relación con las fronteras internacionales. A través de los cambios tecnológicos e institucionales, particularmente la apertura comercial, la desregulación de mercados y la integración de las diversas cadenas de producción-consumo –nacionales e internacionales– se han ampliado también los mercados nacionales, abriendo nuevas alternativas de comercio –interno y externo–, posibilitando nuevos desarrollos tecnológicos en la agricultura y en otras actividades productivas del medio rural.

Como en los demás sectores, en la agricultura el proceso de globalización ha traído consecuencias que contribuyen fuertemente a la polarización económica, por lo menos desde dos direcciones: por un lado, en general, los agricultores que han podido insertarse en los mercados más dinámicos que resultaron de la apertura comercial y la desregulación han sido los que contaban con capacidad de inversión, acceso a financiamiento, mayor escala de producción, posibilidades tecnológicas de integración vertical y mejores condiciones de comunicación, es decir, los agricultores con mayores recursos. Por otro lado, un gran número de agricultores pobres que habían encontrado condiciones de subsistencia dentro del marco de mercados altamente segmentados, fraccionados y regulados, se vieron repentinamente frente a nuevos competidores que les desplazaron de la actividad productiva (FAO, 2005).

Gran parte del incremento en la producción agropecuaria de los últimos años se ha dado en rubros y tecnologías poco intensivos en mano de obra. La ocupación económica generada por estos aumentos de producción ha tendido a ser en pocos puestos de cierta califi-

cación técnica, adecuados a la producción altamente tecnificada y mecanizada, mientras que la demanda por mano de obra no calificada tiende a reducirse. Consecuentemente, la fuerte caída en la ocupación por cuenta propia de los agricultores que producían a pequeña escala y parcialmente para autoconsumo no se ha visto compensada con un crecimiento en la misma magnitud del trabajo agrícola asalariado (FAO, 2007).

En el último tiempo se ha agudizado el proceso de emigración rural y, principalmente, la reducción de la población dependiente de la agricultura. En el sector de agricultura familiar la emigración de jóvenes y, en general, de aquellos que tienen posibilidades de conseguir empleo fuera de la agricultura ha cambiado la estructura de la población, aumentando el número de personas de mayor edad y de mujeres entre los jefes de las unidades de producción agrícola.

En algunos países, sobre todo en México y Centroamérica, un aspecto positivo para la población rural pobre ha sido el desarrollo de nuevas articulaciones que favorecen el ingreso rural a través del crecimiento de las «remesas» de la población rural que ha emigrado del campo para trabajar como asalariado en las ciudades del propio país o en el extranjero, pero que mantiene vinculación con la economía familiar rural. Este flujo de recursos ha jugado un papel crecientemente importante en el ingreso familiar rural durante la última década y a pesar del reciente debilitamiento en los montos debido al estancamiento de la economía de Estados Unidos, sigue constituyendo una parte significativa del ingreso familiar.

Aunque no se dispone de cifras estadísticas rigurosas y comparables, es probable que en muchos países latinoamericanos la composición del ingreso de las familias rurales pobres se haya modificado en las mismas direcciones. Entre las líneas en las que aumenta la participación en el ingreso de las familias rurales estarían las siguientes: i) incremento en la participación del ingreso derivado de salarios devengados en actividades no agropecuarias; ii) aumento en las remesas provenientes del extranjero, iii) mayor participación del ingreso derivado de actividades productivas no agropecuarias, como el comercio y iv) incremento en las transferencias y apoyos gubernamentales. En contrapartida, se habría presentado una fuerte caída en el ingreso derivado de la actividad agropecuaria por cuenta propia y un estancamiento en los salarios devengados en actividades agropecuarias (ver, por ejemplo, el caso de México en Sagarpa, 2006).

Una investigación de alcance regional –con estadísticas comparables en los parámetros básicos sobre ruralidad, pobreza, ingreso y empleo– que analice combinadamente los cambios en la composi-

ción del ingreso rural con los cambios en la agricultura regional, podría clarificar tanto la magnitud de estos cambios y sus características en cada país como sus causas y las posibilidades de políticas para favorecer el ingreso de las familias rurales más pobres.

## 1.2. La agricultura en la economía rural

La población rural en América Latina se estima en 125 millones de personas, aproximadamente, 22 por ciento del total (FAO, FAOSTAT 2007) (1). Sin embargo, en la mayoría de los países, numerosas localidades consideradas formalmente como urbanas presentan características típicamente rurales. La vida rural se extiende más allá de las poblaciones altamente dispersas que generalmente se califican como rurales, significando, así, una proporción aún mayor de la población latinoamericana.

La economía rural es compleja y mucho más amplia que la sola actividad agropecuaria. Ya hace tiempo se ha superado la visión falaz que identificaba lo rural con lo agrícola. Las actividades económicas no agrícolas del medio rural, como el trabajo asalariado no agropecuario, el comercio al menudeo, las actividades de turismo y otros servicios, las artesanías e incluso diversas actividades manufactureras, son las más dinámicas, las mejor remuneradas y las que crecerán más en el futuro en la economía rural.

Sin embargo, esas actividades no son excluyentes respecto de las actividades agrícolas. En general, el progreso en esas actividades no provoca una disminución en la actividad agrícola; por el contrario, tiende a favorecer su fortalecimiento y desarrollo. Recíprocamente, el crecimiento de la agricultura estimula también el desenvolvimiento de las demás actividades productivas en el medio rural (FAO, 1998).

El progreso agrícola incrementa la demanda local de insumos y servicios; aumenta las posibilidades de actividades poscosecha, así como la integración vertical en el almacenamiento y transporte de la producción; permite mayor capacidad de inversión de las familias rurales en diversas actividades productivas; y genera empleo directo e ingresos que favorecen el mayor dinamismo de los mercados locales. Recíprocamente, el crecimiento en el ingreso de las actividades no agrícolas favorece las capacidades de inversión en agricultura y genera mayor demanda local de productos agropecuarios. Más que una relación de sustitución entre la agricultura y las otras actividades eco-

---

(1) No hay una definición consensuada sobre el medio «rural». Los diferentes países de la región utilizan distintos parámetros para estimar su población rural.

nómicas que se realizan en el medio rural, en la práctica se da una dinámica positiva de mutua potenciación.

El enfoque territorial en el desarrollo rural y el énfasis en la importancia de las actividades económicas no agropecuarias significa un claro avance conceptual y estratégico; pero debe evitarse la simplificación de un pensamiento pendular que lleve a ignorar el papel de la agricultura en la dinámica del desarrollo rural.

En algunos países de la región, el análisis del desarrollo rural pasó de la estrecha visión sectorial de la política agrícola a la subestimación de la importancia de la agricultura en la dinámica económica del medio rural. En este sentido, existe claramente el riesgo de un círculo vicioso: la falta de una política eficaz de apoyo a la agricultura de los pequeños productores hace disminuir aún más rápidamente la participación de las actividades agrícolas dentro del ingreso rural; a su vez, la tendencia a la menor proporción de ingresos derivados de la agricultura dentro del total del ingreso de las familias rurales se utiliza como argumento para justificar la ausencia de políticas y de programas de gasto público orientados a resolver los estrangulamientos que impiden el crecimiento de la producción agropecuaria de los pequeños productores.

En una perspectiva amplia, entre el medio social rural y el sector productivo agrícola existe una importante interrelación. A pesar del desarrollo de la agricultura urbana, de la «industrialización» en rubros pecuarios importantes (como la producción de aves y cerdos) y de la creciente integración vertical de las cadenas productivas, la actividad agrícola sigue siendo fundamentalmente rural. Por otra parte, dentro de la tendencia a una menor participación de la agricultura en el ingreso de las familias rurales, la actividad agropecuaria es todavía significativa en el complejo de actividades productivas que se realizan en el medio rural; en particular, sigue siendo fundamental dentro de la economía de la población más pobre y excluida que encuentra en el medio rural un refugio para lograr su sobrevivencia.

El progreso combinado de las actividades agrícolas y las no agrícolas en el medio rural favorece una mejor articulación económica con el sistema de ciudades intermedias y amplía las oportunidades de mayor desarrollo agrícola y de diversificación de las actividades productivas.

El desarrollo rural no depende solamente del sector agropecuario y el desempleo y el subempleo rurales no tienen solución agrícola. Pero en muy amplias zonas rurales el estancamiento agrícola hace

más difícil lograr un mayor dinamismo en las actividades no agropecuarias y en el conjunto del desarrollo rural.

Dentro de las políticas dirigidas hacia la mayor producción competitiva sería fundamental establecer políticas para el desarrollo agropecuario, con la orientación y dimensiones adecuadas, a fin de lograr el funcionamiento eficiente de cadenas integradas, y la ampliación y diversificación de la participación en los mercados externos. Esto tendría efectos positivos en la competitividad sistémica y también favorecería el desarrollo rural (2).

Asimismo, dentro de la estrategia de desarrollo rural también debe considerarse el apoyo a la agricultura familiar. Los efectos positivos en el progreso productivo de los pequeños agricultores no deben ser medidos en la oferta sectorial, donde son prácticamente insignificantes, sino en su papel dentro de la dinámica de la economía de las familias rurales pobres.

## 2. CARACTERÍSTICAS DEL CRECIMIENTO AGRÍCOLA RECIENTE

### 2.1. Condiciones estructurales del desarrollo agrícola

Conforme se avanza en el proceso de desarrollo el crecimiento de la agricultura tiende a ser menor que el promedio del conjunto de la economía. La progresiva saturación de la demanda de productos primarios y la baja elasticidad de la demanda de productos agropecuarios, en comparación con el extraordinario dinamismo de los sectores productivos de alta tecnología o con la expansión acelerada de los servicios, hacen que la participación del sector agrícola dentro del producto económico tienda a disminuir a medida que se alcanza un mayor nivel de desarrollo (FAO, 2007).

El efecto de la menor elasticidad ingreso de la demanda de productos agropecuarios se ha visto amplificado debido a la polarización en la distribución del ingreso, tanto entre países como entre los diferentes grupos de población al interior de las sociedades de los países en desarrollo.

Entre las grandes regiones del mundo en desarrollo, solamente Asia ha logrado disminuir la brecha en el ingreso por persona respecto del promedio existente en los países industrializados, aunque a partir de un nivel inicial sumamente bajo. En 1980 el ingreso por per-

---

(2) Esto no invalida la necesidad de que la estrategia de desarrollo rural tenga un enfoque territorial que considere el conjunto de las actividades productivas. Además, en el largo plazo la importancia del sector agrícola tiende a disminuir tanto en las cuentas nacionales como en el ingreso rural; consecuentemente, cada vez será más importante apalancar el desarrollo rural con apoyos a actividades no agropecuarias.

sona en Asia equivalía apenas al 6 por ciento de la capacidad adquisitiva del ingreso por persona en los países desarrollados y en 2007 ha subido a 16 por ciento. En las demás regiones en desarrollo la brecha, lejos de disminuir, así fuera lentamente, se amplía cada vez más. En particular, en 1980 América Latina tenía un promedio de ingreso por persona equivalente al 39 por ciento del de los países desarrollados; en 2007 ya sólo significa el 27 por ciento (FMI, World Economic Outlook) (ver cuadro 1).

Cuadro 1

PIB PER CÁPITA COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA  
DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS (%)

Economía	1980	1990	2000	2007
Mundo	31	27	27	30
Economías desarrolladas	100	100	100	100
África	13	9	7	8
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>39</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
Asia en desarrollo	6	8	11	16
Medio Oriente	36	22	21	23

Fuente: FAO/RLC sobre cifras FMI 2007.

Con la notable excepción de China, India y algunos otros países donde la demanda de alimentos crece rápidamente, en la mayor parte de los países pobres, con elevada demanda potencial de alimentos, se ha presentado un débil progreso en el ingreso promedio, lo que ha frenado el aumento en el consumo de alimentos por persona.

La ausencia de un crecimiento alto y sostenido en el ingreso promedio en los países en desarrollo aumenta las dificultades en la lucha contra la pobreza y para el logro de la seguridad alimentaria. Por otra parte, también reduce el ritmo de crecimiento de la demanda de productos agropecuarios.

La sucesión de crisis e inestabilidades económicas de las últimas dos décadas, así como los episodios de elevada inflación que afectaron sobre todo a varios países latinoamericanos, provocaron el estancamiento o incluso el deterioro del ingreso de la población más pobre y con mayores déficits en el consumo de alimentos. La distribución del ingreso, ya muy concentrada en los países en desarrollo y particularmente en América Latina, se ha polarizado aún más. La capacidad adquisitiva de los grupos de población más pobre y donde la

demanda de alimentos podría ser mayor ha progresado muy lentamente.

El ritmo de crecimiento, relativamente lento, de la producción agrícola no obedece a problemas puntuales; sino, principalmente, a condiciones estructurales globales. En los últimos diez años el crecimiento de la producción agropecuaria mundial ha sido apenas 2,2 por ciento anual. El ritmo de crecimiento anual fue aproximadamente el mismo en los cultivos (2,2 por ciento) y en los productos pecuarios (2,3 por ciento) (FAO, FAOSTAT 2007) (ver cuadro 2).

Cuadro 2

TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA,  
1995-2004 (%)

Región	Agrícola	Pecuaria	Agropecuaria
<b>Mundo</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>
África	2,5	2,8	2,5
Asia	2,6	4,2	3,1
<b>América Latina</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>
Europa	0,7	-0,4	0,2
Norteamérica	1,2	1,5	1,3
Oceanía	1,1	1,7	1,5

Fuente: FAO/RLC sobre cifras FAOSTAT.

En los cultivos la tasa de crecimiento anual más elevada correspondió a América Latina (3,5 por ciento). En este subsector el ritmo de progreso de la producción latinoamericana es casi un punto mayor que en Asia o África y muy superior al de los países desarrollados.

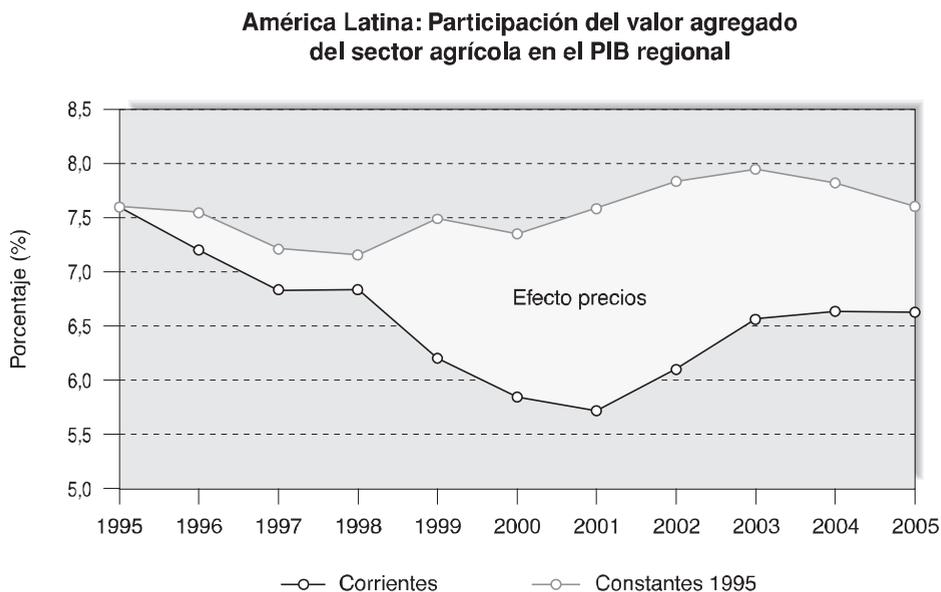
En el subsector pecuario la tasa mundial fue de 2,3 por ciento y el mayor ritmo de crecimiento anual correspondió a Asia (4,2 por ciento), mientras que América Latina ocupó el segundo lugar (3,1 por ciento), seguida de África (2,8 por ciento). En Norteamérica y Oceanía la tasa es cercana a 1,5 por ciento, en tanto que la producción pecuaria de Europa presenta una disminución en términos absolutos (-0,4 por ciento anual).

En el conjunto de la producción agropecuaria América Latina ha tenido la mayor tasa de crecimiento en el mundo, llegando a 3,3 por ciento anual. Las otras regiones del mundo en desarrollo tienen tasas anuales algo más bajas: Asia (3,1 por ciento) y África (2,5 por

ciento). En Norteamérica y Oceanía el promedio de crecimiento anual ha sido cercano a 1,5 por ciento, mientras que en Europa la tasa ha sido casi nula (0,2 por ciento anual).

A pesar de mantener el ritmo de crecimiento agrícola más elevado en el mundo y un crecimiento económico global mediocre en el contexto internacional, en los últimos diez años la participación del sector agrícola dentro del producto interno bruto de la región ha disminuido de 7,5 por ciento en 1995 a 6,6 por ciento en 2005. El total de esta disminución se debe a los cambios en los precios relativos. A precios constantes de 1995, la participación del valor agregado de la agricultura dentro del PIB global se mantiene al mismo nivel que al inicio del período (7,6 por ciento) (FAO, 2007) (ver gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: FAO/RLC sobre cifras CEPAL, 2007.

En parte, ese comportamiento de los precios relativos de los productos agropecuarios ha seguido tendencias originadas en las condiciones objetivas de baja elasticidad ingreso de la demanda; pero esta tendencia es agudizada por las distorsiones en los mercados causadas por los elevados subsidios a los agricultores en los países industrializados, los cuales han provocado un mayor deterioro en los precios de los productos agrícolas en las últimas décadas.

El crecimiento explosivo en los precios de los productos básicos agropecuarios de los dos últimos años (2007-2008) que significó una drástica inflexión en la tendencia al deterioro de los precios agrícolas en el largo plazo, obedece a múltiples causas; una, muy importante, es que la baja en los precios relativos de los productos básicos agroalimentarios se había agudizado hacia el final del siglo pasado, provocando una subinversión en la agricultura y un crecimiento sumamente lento en la producción de cereales que no permitía margen para responder a incrementos en la demanda por persona. Paralelamente, desde la última década del siglo pasado los cambios en la dieta en favor de alimentos de origen animal en poblaciones importantes, en China, India o Brasil, habían incrementado el ritmo de crecimiento de la demanda de cereales; sin embargo, hasta 2001 los precios relativos de éstos habían seguido bajando debido a la utilización de inventarios para complementar la producción. La reducción en las reservas cerealeras se apegaba a la racionalidad económica ya que en el escenario de precios descendentes la expectativa era que los inventarios podrían reconstituirse a un precio menor en el futuro.

En varias regiones, destacadamente en América Latina, la limitante principal para un mayor crecimiento agropecuario en el mediano y largo plazo no ha estado en la capacidad de producción, sino del lado de la demanda. En este sentido, las fuertes alzas de precios de los dos últimos años y la necesidad de reconstituir las reservas mundiales de cereales ofrecen una perspectiva favorable para los ciclos agrícolas de los próximos años.

Asimismo, las perspectivas de utilización de la producción agrícola como fuente de energía significan posibilidades muy abiertas en diversas direcciones para los mercados agropecuarios. Aunque en la actual coyuntura derivada de las fuertes alzas de los precios de los alimentos en 2007 y 2008 el uso de productos agrícolas para combustibles se ha frenado, hay una demanda potencial que puede ser muy dinámica para algunos productos específicos (caña de azúcar, maíz, oleaginosas) y puede contribuir a que la estabilidad de los precios relativos de los productos agrícolas se sostenga aún después de superados los desequilibrios de la actual crisis agroalimentaria (FAO, 2007a).

Por otra parte, la incertidumbre en los mercados de los productos agropecuarios puede incrementarse aún más por las posibilidades de cambio en las variables exógenas que determinan la demanda de biocombustibles, como el precio del petróleo, los coeficientes técnicos de transformación a energía de distintas materias primas o las políticas normativas respecto del uso de energías «limpias», las posi-

bilidades de utilizar otras materias primas para esta misma finalidad, particularmente, a partir de la celulosa en diversos subproductos, o la vinculación con los avances en la biotecnología y la utilización de semillas transgénicas. El dinamismo y la rápida mutabilidad en esas variables contrastarían con las estructuras agrícolas tradicionales que presentan fuertes inercias de largo plazo y severas rigideces para su transformación.

Aún considerando que una parte de las alzas de precios se mantenga en forma relativamente permanente y sea reforzada por el efecto de la producción de biocombustibles, lo más probable es que en la mayor parte de los países de la región la contribución de la agricultura a la economía tenderá a disminuir en el largo plazo. La declinación de la participación de la agricultura debe ir acompañada de una disminución en el número de personas dedicadas a la agricultura. Esto no debiera implicar el vaciamiento del campo; el desarrollo del empleo rural no agropecuario y la mayor articulación con el sistema de ciudades intermedias podría permitir una reducción de la población dedicada a la agricultura, compatible con una reducción paulatina de la proporción de población rural, y condiciones de progreso en el campo y mejor equilibrio regional del desarrollo. Sin embargo, en la evolución reciente del desarrollo rural latinoamericano el menor crecimiento agrícola y la marginalidad estructural del campo han provocado un desestímulo general en la economía rural, dejando a esa población sin más alternativa que la emigración a las ciudades o al extranjero, con enormes costos humanos, sociales y económicos.

## **2.2. Rubros productivos de mayor crecimiento**

Además del lento ritmo de crecimiento en la producción sectorial, éste se ha concentrado en algunos rubros que no favorecen la reducción de la pobreza rural.

En los cultivos, durante los últimos diez años la tasa media de aumento anual fue de 3,5 por ciento; pero la producción de oleaginosas se incrementó 8,4 por ciento por año durante el período. Actualmente, la producción de oleaginosas ya representa el 23 por ciento del valor total de la producción agrícola (cultivos) de la región. El otro grupo de productos agrícolas que creció aceleradamente fue el de las hortalizas (4,2 por ciento anual), el cual ya participa con 8 por ciento del valor total de la producción del subsector (FAO, 2007).

Los dos rubros señalados son producidos, predominantemente, por agricultores medianos y grandes.

En gran medida, el crecimiento de la producción de oleaginosas y de hortalizas está orientado hacia las exportaciones. En los últimos diez años la tasa de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas de oleaginosas fue de 9,9 por ciento anual. En el caso de las hortalizas el aumento promedio anual fue de 7,7 por ciento.

El crecimiento de la producción agrícola se está concentrando en productos altamente comerciales, orientados hacia los mercados externos y que, en general, demandan capitales importantes. Los pequeños productores tienen una participación marginal en este progreso productivo.

En la producción pecuaria el rubro más dinámico es la carne de ave, cuyo crecimiento medio en los diez últimos años fue de 7,1 por ciento anual. Este rubro representa ya 22,6 por ciento del valor total de la producción pecuaria regional.

El aumento en la producción de carne de ave obedeció, en gran parte, al incremento en el consumo en los propios países; pero en el dinamismo de esta producción también incidió, significativamente, la demanda externa. Durante el período considerado las exportaciones de carne de ave crecieron a una tasa de 18,7 por ciento anual.

El progreso en la producción de carne de ave ha estado fuertemente vinculado a una intensificación productiva que ha convertido esta producción en un proceso casi industrial, altamente especializado y con elevados requerimientos de capital.

Casi 40 por ciento del incremento en el valor de la producción agropecuaria de América Latina de los últimos diez años se debió solamente al aumento en dos rubros productivos: oleaginosas (22 por ciento del incremento del valor total) y carne de ave (17 por ciento del aumento neto total).

Tanto en los cultivos como en los productos pecuarios los rubros más dinámicos han logrado un crecimiento acelerado a través de procesos altamente intensivos en tecnología y capital. Este progreso permite una mayor eficiencia en el abastecimiento de los mercados internos y una participación competitiva en los mercados internacionales. Sin embargo, tiene un efecto muy limitado sobre el ingreso de la gran mayoría de la población rural.

### **2.3. Diferente crecimiento agrícola entre países**

Entre 1995 y 2006 la tasa de crecimiento anual del valor agregado del sector agropecuario en América Latina fue 2,9 por ciento. La diferencia respecto de la tasa de crecimiento de la producción agrope-

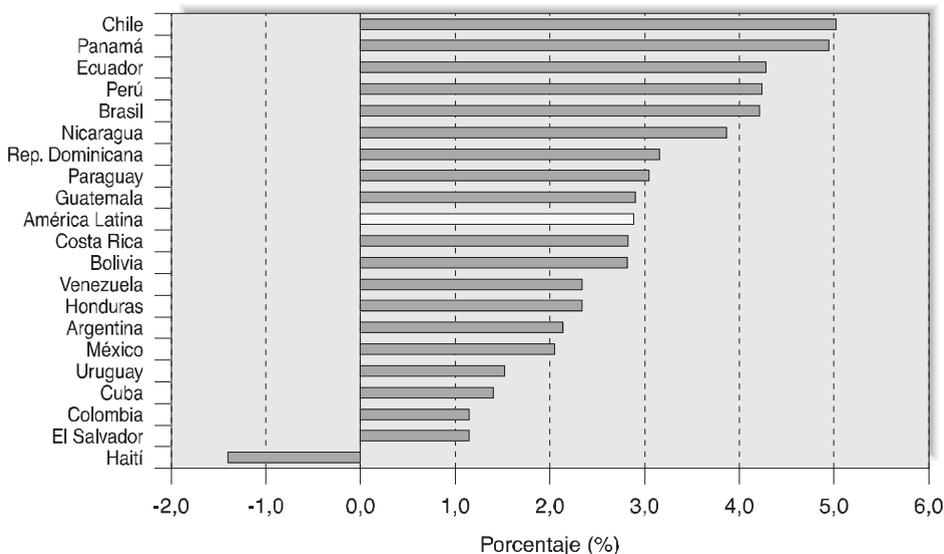
cuaria (3,3 por ciento) se debería a un aumento en el consumo intermedio (3).

El progreso alcanzado por los países de la región en el producto agrícola es bastante heterogéneo. Chile y Panamá alcanzaron una tasa cercana a 5 por ciento anual. En cuatro países la tasa fue alrededor de 4 por ciento: Ecuador, Perú, Brasil y Nicaragua. Cinco países tuvieron una tasa de crecimiento cercana al 3 por ciento: República Dominicana, Paraguay, Guatemala, Costa Rica y Bolivia. Pero casi la mitad de los países latinoamericanos (nueve países) presentaron una tasa de crecimiento agrícola aproximadamente entre 1 por ciento y 2 por ciento, con excepción de Haití, donde el producto sectorial disminuyó en términos absolutos (-1,4 por ciento anual) (CEPAL, Anuarios estadísticos) (ver gráfico 2).

El heterogéneo ritmo de crecimiento agrícola de los países de la región significa condiciones muy diferentes para impulsar el desarrollo y mejorar los niveles de vida de la población rural. El combate a la pobreza y la inseguridad alimentaria de la población rural es

Gráfico 2

**América Latina: Tasa media de variación anual del PIB agrícola, 1995-2005**



Fuente: FAO/RLC sobre cifras CEPAL, 2007.

(3) Una parte de la diferencia también puede deberse a la incidencia de la producción forestal y pesquera, así como a la distinta actualización de las cifras en las fuentes utilizadas.

un desafío para el conjunto de países; pero el crecimiento o estancamiento de la producción agropecuaria significa una diferencia relevante. Aunque las condiciones del desarrollo sectorial, particularmente, su sostenibilidad y equidad, así como el grado de desarrollo institucional, son altamente relevantes, en términos generales, los países con elevadas tasas de crecimiento agrícola enfrentan condiciones más favorables para combatir la pobreza rural, mientras que en los países con menor progreso agrícola –sobre todo, los nueve donde la tasa es cercana o inferior a 2 por ciento anual– encaran mayores problemas. En estos países, además de la necesidad de reducir la marginalidad de la población más pobre, se debe mejorar sustancialmente la competitividad sectorial, a fin de lograr un mayor dinamismo en el conjunto de la economía rural y un abastecimiento más eficiente del mercado interno de productos agropecuarios.

#### 2.4. El peso de la marginalidad rural

La capacidad competitiva de la agricultura y la rentabilidad de las actividades sectoriales no depende solamente de los índices de productividad en el campo. Los progresos agronómicos siempre serían deseables y es imperioso aprovechar los amplios márgenes existentes respecto de los rendimientos que se podrían alcanzar si se generalizaran las tecnologías disponibles. Pero la ausencia de un crecimiento sostenido en el ingreso rural y la debilidad del crecimiento agrícola de la región obedece también, de manera fundamental, a elementos que están fuera de la tecnología agrícola y de las capacidades de la población rural.

Además de la importante incidencia del marco macroeconómico, la tradicional marginalidad rural significa un enorme obstáculo al desarrollo de las diferentes actividades productivas –agrícolas y no agrícolas– de esta población. La carencia de infraestructura, y la ausencia o las severas deficiencias en los servicios limitan las opciones productivas y significan costos de transacción muy elevados.

La estrategia de transformación y revalorización del medio rural requiere un esfuerzo sostenido en el desarrollo de infraestructura básica, como el acceso al agua potable, a la electricidad o a los diferentes medios de comunicaciones; un amplio desarrollo de infraestructura productiva y de comercialización; sistemas de transporte más eficientes; mayor acceso a servicios esenciales de educación, salud y saneamiento; sistemas productivos ambientalmente sostenibles que favorezcan el uso sustentable de los recursos naturales en el largo plazo; sistemas eficaces de protección vegetal, de salud ani-

mal y de inocuidad de alimentos; servicios financieros y de información; y apoyos a la inversión productiva en diversos sectores. Es igualmente indispensable una amplia participación de la política social para la reconstrucción de instituciones en el medio rural (en el sentido amplio, que corresponde a las distintas formas y mecanismos de relacionamiento entre agentes, las normas para estas vinculaciones y el propio desarrollo de agentes a través de formas de representación y empoderamiento) orientada a la integración y la recuperación de ciudadanía, en una dinámica de desarrollo del capital social.

### **3. CONDICIONES PARA QUE EL CRECIMIENTO AGRÍCOLA SE TRADUZCA EN REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL**

#### **3.1. Estrategia de largo plazo para el desarrollo rural**

El desarrollo rural es un proceso de largo aliento y requiere una estrategia consensuada de largo plazo, capaz de constituir una política de Estado y orientar sostenidamente las decisiones de los diversos agentes involucrados. Estas dimensiones de la estrategia de desarrollo rural son ampliamente reconocidas en el nivel declarativo o conceptual; pero su expresión efectiva en la ejecución de las políticas es mucho más limitada. La baja productividad y rentabilidad de las diferentes actividades económicas en el medio rural, junto con la dificultad para encontrar opciones productivas, agudiza las demandas sociales y presiona por recursos que compensen, en lo inmediato, el bajo ingreso y la escasa capacidad de inversión. Al mismo tiempo, la atención a esas urgencias dificulta destinar recursos hacia la atención de problemas estructurales cuya solución demanda plazos relativamente mayores. Sin embargo, son esos problemas estructurales los que están en la base de la marginación rural, el reducido desarrollo de capacidades de trabajo, el deterioro de la base de recursos naturales, los elevados costos de transacción y la falta de una institucionalidad sólida y confiable en el campo latinoamericano. Es decir, son las principales causas de la baja productividad, el magro ingreso y la reducida capacidad de inversión.

La falta de visión de largo plazo dentro de una política consensuada de desarrollo agroalimentario provoca que los problemas estructurales derivados de la marginalidad rural resulten invisibles o minimizados en las prioridades de política, mientras que el grueso del gasto público rural se canaliza a través de apoyos puntuales a la producción agropecuaria. Sin un esfuerzo sostenido en el largo plazo, orientado a avanzar en la solución de los problemas estructurales de mar-

ginalidad rural, la opción de dar más subsidios y apoyos al ingreso se convierte en un paliativo insuficiente, ineficaz, ineficiente y oneroso. En ausencia de una estrategia consensuada de desarrollo rural que genere confianza en las perspectivas de mediano y largo plazo y oriente las decisiones de las diferentes autoridades y de los agentes privados, resulta difícil lograr consenso sobre inversiones de beneficio indirecto y a mayor plazo, como las mejoras en infraestructura y servicios para el desarrollo económico y social, el desarrollo de instituciones rurales para apoyar la transformación productiva del medio rural, incluyendo la diversificación de las actividades económicas; el capital sanitario, incluyendo todas las acciones encaminadas a mejorar la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos; el desarrollo del capital tecnológico, incluyendo todos los gastos en investigación y desarrollo para el medio rural, la investigación básica agropecuaria, la extensión y transferencia tecnológica, y la capacitación para mejorar la eficiencia en las diversas actividades económicas que se realizan en el medio rural, (agrícolas y no agrícolas); o los sistemas de información, entre otras.

La estrategia de desarrollo rural no debe limitarse al apoyo a la producción agropecuaria. Aunque ésta forma parte importante de los sistemas productivos rurales y no debe ser ignorada o subestimada, existen múltiples actividades económicas diferentes de la agricultura que ya significan la mayor parte del empleo y del ingreso en el medio rural y que también enfrentan los estrangulamientos derivados de la marginación. Persiste una fuerte inercia a considerar los programas de fomento productivo de manera circunscrita al sector agropecuario; en la peor expresión de esas inercias, está la tentación de revivir programas clientelistas hacia los grandes agricultores y la satisfacción a demandas de grupos de presión.

En cambio, el fomento productivo en actividades diferentes a la agricultura demanda programas imaginativos y altamente participativos, difícilmente identificables en ausencia de una estrategia de desarrollo rural consensuada. Para el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo rural el avance en esta dirección es fundamental.

Aun dentro de los programas de fomento productivo agropecuario, es indispensable una visión que vaya más allá de la esfera de la producción primaria. Una gran parte de las limitantes a la rentabilidad y al crecimiento de la producción están fuera de los límites de la parcela; se localizan, principalmente, en la falta de financiamiento, en las dificultades de acceso a los mercados, en la deficiente infraestructura agrocomercial y en las desfavorables condiciones de comercialización.

Dentro de los programas de fomento productivo agropecuario, la atención a la demanda implica un desafío para evitar que la fuerte asimetría en la capacidad de negociación de los productores medianos y grandes, relativamente especializados como agricultores, respecto de los pequeños productores rurales que combinan la agricultura con varias otras actividades para lograr su subsistencia, implique distorsiones graves en la asignación de los apoyos. En muchos casos, las posibilidades de desarrollo productivo de la población rural pobre son muy estrechas y difícilmente identificables con proyectos rentables en sí mismos. Más bien, es la combinación de diversas actividades a muy pequeña escala, las que pueden constituir un sistema complejo que permita cierta capacidad autónoma de acumulación. A eso se agrega su escasa capacidad para participar en el cofinanciamiento de los apoyos, lo cual puede repercutir en su marginación relativa de los programas de fomento productivo, en favor de agricultores mayores que pueden contar con un proyecto rentable y con mayores capacidades de inversión o co-inversión.

Para la población rural pobre y los pequeños productores es indispensable diseñar nuevos programas o reforzar los existentes, con énfasis en la reducción de costos de transacción, la integración vertical y los apoyos a la comercialización, cuidando que sean los propios productores quienes tengan la capacidad de decisión sobre el uso de los recursos, dentro de una normatividad explícita.

### **3.2. Nuevos instrumentos de política**

En aquellos casos en que la participación de los agentes económicos es sumamente desigual, como ocurre en el medio rural, los mercados pierden competitividad, eficiencia y capacidad para resolver los problemas productivos, convirtiéndose en mecanismos que acentúan la polarización y que demandan intervenciones complementarias para orientar sus resultados dentro de niveles aceptables de equidad. El reconocimiento de la enorme desigualdad de oportunidades que sufre la población rural fundamenta un conjunto de políticas diferenciales tendientes a corregirla.

Apoyos universales, vinculados a la superficie, la producción o las ventas, tienen un carácter regresivo y efectos polarizadores; quienes producen, compran o venden más, reciben mayor cantidad de recursos. Además, estos apoyos inhiben las capacidades del mercado para orientar las decisiones básicas en la asignación de los recursos productivos porque el compromiso estatal elimina o distorsiona esas consideraciones en la evaluación para dichas decisiones.

Incluso en el caso de los programas dirigidos exclusivamente a los pequeños productores, los subsidios a los insumos solamente se justifican cuando son temporales; cuando son reiterados, por distribución directa o vía precios subsidiados, conllevan los defectos ya conocidos de ser inequitativos, porque el beneficio aumenta conforme se incrementa la cantidad de insumos utilizada por cada persona; y de generar una función de producción que obedece a una racionalidad de costos del productor sin correspondencia con el costo real para el país. Sin embargo, el uso de este tipo de estímulos tiende a generar fuerzas para su continuidad en el tiempo: los productores decidirán sus opciones productivas en función de la rentabilidad resultante de las distorsiones provocadas por los insumos, de manera que el retiro de los subsidios significa un grave perjuicio para ellos, lo que provoca resistencia a su retiro o a su sustitución por otro tipo de apoyos.

En general, debe darse prioridad al carácter catalizador de los programas para favorecer transformaciones productivas, como cambios en la actividad, el rubro de especialización, la tecnología, el grado de integración vertical o el acceso a mercados.

### 3.3. Transferencias directas

Los apoyos directos tienen la ventaja de mejorar las condiciones de vida de acuerdo a los criterios exclusivos de los beneficiarios. Los efectos en mejorar el capital humano de la familia, capitalizar la explotación familiar o hacer cualquier uso productivo inmediato de los fondos recibidos es una decisión autónoma (FAO, 2000).

Estas transferencias no distorsionan el comercio, el monto del apoyo no está vinculado a la producción o a cambios en los precios de mercado y es financiado completamente con fondos fiscales, sin transferencia alguna de parte de los consumidores. De esta manera cumple plenamente con los compromisos internacionales.

Son subsidios focalizados, transparentes y se establecen con una temporalidad conocida. Esto último permite también que las decisiones puedan tomarse previendo esa perspectiva de tiempo.

La focalización de los apoyos requiere establecer un padrón de beneficiarios, lo que implica la dificultad de discriminar entre los grupos de población y conlleva riesgos de clientelismo político.

## 4. RESUMEN DE LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Del análisis de la evolución reciente del desarrollo rural y agrícola de los países latinoamericanos se derivan varias líneas de investigación

relevantes para identificar políticas y programas orientadas a potenciar aún más los logros alcanzados y resolver los estrangulamientos que impiden un crecimiento productivo más generalizado y una mejor distribución de sus beneficios, en particular, en lo que se refiere a la generación de empleo e ingreso para la población rural. Específicamente, esa agenda de investigación buscaría lograr fundamentos analíticos para generar lineamientos de política que permitan orientar el crecimiento agrícola hacia una mayor contribución a la reducción de la pobreza rural.

### **Profundización del diagnóstico – Cambios en el origen del ingreso rural**

Aunque sobre los temas de empleo e ingreso rural hay numerosos aportes de diversos estudios, es posible que una investigación actualizada, de alcance regional, sobre los cambios en el origen del ingreso de los distintos estratos de la población rural y su relación con los cambios en las actividades agrícolas pudiera constituir una contribución importante para que las políticas agrícolas de los países latinoamericanos pudieran incorporar nuevos elementos para reflejar mejor las prioridades del desarrollo rural, en forma complementaria y coherente con los objetivos de crecimiento sectorial.

### **Análisis prospectivo – Bioenergía**

En el análisis de las perspectivas futuras de la agricultura latinoamericana destaca el tema de la Bioenergía, el cual puede tener impactos muy relevantes tanto en las posibilidades de crecimiento sectorial y en el comercio internacional de productos agropecuarios, como en la seguridad alimentaria, la sustentabilidad ambiental y otras variables relevantes para el desarrollo rural de la región

### **Estrategia de largo plazo**

Aprovechando los trabajos de la visión 2030, sería muy útil una visión estratégica de la agricultura y el desarrollo rural de América Latina de alcance regional que permitiera guiar las actuales decisiones de los gobiernos y de los demás agentes que participan en el desarrollo rural.

### **Gasto público rural**

La actualización del análisis ya desarrollado por la FAO en colaboración con el BID y los gobiernos de algunos países de la región, en

combinación con la visión estratégica del desarrollo agrícola y rural, sería una importante contribución a la orientación de la asignación de los recursos públicos y a la mejor calidad del gasto para el desarrollo agrícola y rural de la región.

### **Marco institucional – Derechos de propiedad**

El intercambio de experiencias entre países de la región y la elaboración de documentos conceptuales normativos –con sólido anclaje en dichas experiencias– sobre el funcionamiento de los derechos de propiedad de recursos naturales y tecnología constituye un elemento esencial en el marco de las políticas de desarrollo agrícola y rural. Entre otros temas, podrían considerarse las diversas experiencias en países de la región respecto de la tenencia y el mercado de tierras y cuotas de agua, las concesiones y regulación de los aprovechamientos forestales, el mercado de cuotas de pesca y las normas sobre derechos de propiedad de patentes tecnológicas.

### **Crédito y financiamiento rural**

El acceso a financiamiento suficiente y oportuno sigue siendo un importante cuello de botella para el desarrollo agrícola y rural en los países de la región. El impulso a sistemas de financiamiento rural –incluyendo ahorro y crédito– dirigidos tanto a la agricultura como a otras actividades productivas del medio rural constituye una prioridad para reactivar el crecimiento del ingreso rural en la región. El análisis de las diferentes experiencias y el rescate y sistematización de elementos cruciales para el éxito de los sistemas de financiamiento rural derivados de las lecciones aprendidas sería una contribución significativa en la actual coyuntura del desarrollo agrícola y rural de la región.

### **Mercado laboral, seguridad social y condiciones de trabajo en el medio rural**

Muchos países tienen en proceso –o en agenda– una reforma laboral que permita ajustar las condiciones del mercado de trabajo a las exigencias de flexibilidad para la competitividad. Al mismo tiempo, se trata de evitar la inestabilidad laboral y la vulnerabilidad en las condiciones de empleo. El medio rural presenta características específicas que deben ser tomadas en cuenta en ese proceso. Asimismo, la creciente importancia del ingreso familiar rural derivado del trabajo asalariado confiere una importancia particular a este tema.

## Nuevos instrumentos – Transferencias directas

El análisis comparado, la evaluación y la obtención de lineamientos instrumentales y operativos sobre los programas de transferencias directas de recursos a la población rural ayudarán a mejorar la eficiencia de estos programas, en las diversas modalidades de asignación e instrumentación –focalización, elegibilidad, condicionalidades y mecanismos de corresponsabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): *Anuario Estadístico*, diversos años. Santiago de Chile.
- FAO (1998): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. FAO, Roma, 1998.
- FAO (2000): *Los nuevos instrumentos de política agrícola y la institucionalidad rural en América Latina*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2000.
- FAO (2005): *Tendencias y desafíos de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe - 2004*. FAO/RLC, Santiago de Chile, 2005.
- FAO (2007): *Tendencias y desafíos de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe - 2006*. FAO/RLC, Santiago de Chile, 2007.
- FAO (2007a): *Bioenergy Policy, Markets and Trade and Food Security*. FAO, Roma, 2007.
- FMI (Fondo Monetario Internacional, 2007).
- *World Economic Outlook* (2007).
- *World Economic Outlook* (2004).
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno de México, 2006): *El comportamiento del ingreso rural en México, 1994-2004*. Ciudad de México, 2006.
- UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2007): *World Investment Report 2006*.

## RESUMEN

### Procesos económicos y sociales emergentes en la agricultura y el desarrollo rural de América Latina. Hacia una nueva agenda para la investigación

La pregunta central que se explora en este artículo es por qué el crecimiento agropecuario de América Latina no se está traduciendo en una reducción significativa de la pobreza rural. En esa dirección, se intenta caracterizar el crecimiento agrícola de los últimos años en los países latinoamericanos, a fin de identificar elementos que puedan explicar su coexistencia con una pobreza rural persistente. En la primera sección se analizan las características del desarrollo agrícola y rural de la región en el contexto del desarrollo económico global, así como las interrelaciones entre agricultura y desarrollo rural. En la segunda sección se analiza el crecimiento agrícola reciente, considerando sus condiciones estructurales, la concentración entre rubros productivos y entre países, y el peso de la marginación del medio rural. La tercera sección plantea los requerimientos para que el crecimiento sectorial agrícola conduzca a la reducción de la pobreza rural en los países institucionales, la necesidad de una estrategia de largo plazo, el desarrollo de nuevos arreglos institucionales, y cambios en las orientaciones e instrumentos de política. En la última sección se recogen los principales elementos analizados, desde el punto de vista de la generación de una nueva agenda de investigación para optimizar los efectos del crecimiento agropecuario en la reducción de la pobreza rural.

**PALABRAS CLAVE:** crecimiento agrícola, marginalización de áreas rurales, estrategias de desarrollo rural a largo plazo, instrumentos de política rural, transferencias directas, América Latina.

## SUMMARY

### Emerging economic and social processes in agriculture and rural development of Latin America. Towards a new research agenda

This article focuses on characterizing the conditions of agricultural growth in Latin American countries in recent years to identify the elements that could explain the coexistence of a booming agricultural sector and highly persistent rural poverty. Its first section analyzes the characteristics of agricultural and rural development of the region in the context of world economic development, as well as the inter relations between agriculture and rural development. Its second section analyzes recent agricultural growth, considering its structural conditions, the concentration between productive sectors and between countries, and the importance of marginalization of the rural areas. Its third section lays out the necessary requirements for sectoral agricultural growth to produce effective rural development and the reduction of rural poverty in the Latin American countries, the need of a long term strategy, the development of new institutional arrangements, and changes in policy focuses and instruments. Its last section sums up the discussion from the viewpoint of the generation of a new investigation agenda for Latin American rural development.

**KEY WORDS:** Agricultural growth, marginalization of rural areas, long-term strategies of rural development, rural policy instruments, direct aids, Latin America.